



Estrategia de lucha contra el fraude

Resumen

**Dirección General
de Ayuda
Humanitaria y
Protección Civil-
ECHO**

Índice

- 1. CONTEXTO GENERAL 3
- 2. MARCO CONCEPTUAL 3
- 3. CONTEXTO DE ECHO 4
- 4. DETECCIÓN DEL RIESGO DE FRAUDE 6
- 5. CONTROLES ANTI-FRAUDE EXISTENTES 8
- 6. ESTRATEGIA..... 9
- 7. CONCLUSIÓN..... 10

1. Contexto general

El presupuesto de la Unión Europea (UE) se nutre de los fondos que aportan los contribuyentes para la ejecución de las políticas adoptadas. El fraude y la corrupción que afectan a los fondos de la UE tienen un impacto particularmente negativo en los intereses financieros de la UE, su reputación y la ejecución de sus políticas, y menoscaban además el cumplimiento de los objetivos definidos.

La prevención y la detección del fraude y las irregularidades se han fijado como objetivos de la arquitectura de control interno conforme a lo previsto en el Reglamento Financiero¹ y se reconocen como requisito clave de la gobernanza en la Comisión Europea.

Habida cuenta de su contexto de trabajo específico, ECHO encara con extrema seriedad el riesgo de fraude y corrupción. Por ese motivo, se ha integrado en la arquitectura de control de ECHO una serie de medidas destinadas a minimizar ese riesgo. Existen además procedimientos de tramitación de denuncias de fraude que permiten la notificación y el seguimiento adecuados de las denuncias de fraude, corrupción y otras irregularidades graves².

El presente documento resume la estrategia de lucha contra el fraude de ECHO y describe su marco conceptual, la identificación de los riesgos de fraude, los objetivos, las medidas de lucha contra el fraude ya existentes y un plan de acción destinado a aumentar la eficiencia y la eficacia de las actividades relacionadas con la lucha contra el fraude.

2. Marco conceptual

Definición de fraude e irregularidad

Por **irregularidad** se entiende toda infracción de una disposición del Derecho comunitario resultante de una acción u omisión de un agente económico que tenga o pueda tener un efecto perjudicial para el presupuesto general de las Comunidades³ o los presupuestos administrados por estas y que consista, bien en la disminución o la pérdida de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades⁴, bien en la realización de un gasto indebido.

Por **fraude** se entiende toda acción u omisión intencionada, con ánimo de engaño, que resulte en una pérdida para la víctima y/o una ganancia para su perpetrador. Incluye las faltas internas y externas. El ánimo de engaño es el factor esencial que distingue el fraude de la irregularidad⁵. El fraude comprende cualquier infracción de los intereses financieros de la UE según la definición del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas⁶, es decir, en lo referente

¹ Artículo 32, apartado 2, letra d), del Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de la Unión, uno de cuyos objetivos de control interno es, junto a la prevención y la detección, la corrección y el seguimiento de los fraudes y las irregularidades.

² En lo sucesivo designado como fraude.

³ En lo sucesivo, presupuesto de la UE.

⁴ En lo sucesivo, Unión.

⁵ Ambos conceptos deben distinguirse del de «corrupción», consistente en un abuso de poder en beneficio personal que conduce al menoscabo de los objetivos establecidos. Este beneficio personal no debe contemplarse solo desde la perspectiva financiera (fraude), sino que puede extenderse también al poder, la influencia, los abusos sexuales, etc.

⁶ Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, DO C 316 de 27.11.1995, pp. 49-57.

concretamente a los gastos, todo acto u omisión intencional relativo:

- al uso o la presentación de estados o documentos falsos, incorrectos o incompletos, que faciliten el uso o la apropiación indebidos de fondos procedentes del presupuesto general de la Unión Europea o de presupuestos administrados por ella o en su nombre;
- a la retención de información que infrinja una obligación específica, con el mismo efecto;
- a la malversación de tales fondos para fines distintos de aquellos para los que fueron originalmente concedidos.

Junto al impacto financiero, el fraude puede suponer un riesgo para la reputación. Por consiguiente, numerosos casos de fraude pueden considerarse riesgos críticos de inmediato si⁷ pueden: dar lugar a una intervención crítica a nivel político (Consejo/Parlamento) relacionada con el funcionamiento de la Comisión; dar lugar a la infracción de leyes; dar lugar a pérdidas financieras sustanciales; o dañar gravemente la imagen y la reputación de la Comisión Europea.

En principio, el fraude constituye una calificación de Derecho penal efectuada por un juez. A efectos de la elaboración de una estrategia de lucha contra el fraude, se entiende por detección de fraude el hallazgo de hechos o circunstancias altamente sospechosos que apunten a la existencia de fraude.

Riesgo de fraude

En la Comisión, el riesgo se define como «cualquier acontecimiento o suceso capaz de incidir negativamente en la consecución de los objetivos políticos, estratégicos y operativos de la Comisión. (...)»

El riesgo de fraude está especialmente presente cuando algún proceso, expediente o documento encierra algún tipo de vulnerabilidad que puede dar lugar a esa conducta: por ejemplo, la falta de coordinación de los donantes para evitar la doble financiación, o la falsificación de una firma en un contrato.

Condiciones previas que propician el fraude son todos los incentivos que mueven a la comisión de transacciones fraudulentas; la existencia de numerosas oportunidades de lucro personal; el acceso a los medios de fraude o corrupción y el control de los mismos; la limitación de los riesgos de exposición y sanción. Cuantas más condiciones se verifican, mayor es el riesgo de fraude.

3.Contexto de ECHO

ECHO aspira a salvar y proteger vidas, prevenir y aliviar el sufrimiento humano y salvaguardar la integridad y la dignidad de las poblaciones afectadas por catástrofes naturales o de origen humano.

El mandato de ECHO engloba la ayuda humanitaria y la protección civil, los dos instrumentos principales de que dispone la Unión Europea para garantizar la rápida y efectiva prestación de la ayuda de emergencia de la UE a las personas que sufren las

⁷ Comunicación a la Comisión de la Sra. Grybauskaitė, de acuerdo con el Presidente y el Vicepresidente Kallas, «Hacia una gestión del riesgo efectiva y coherente en los servicios de la Comisión», de 20 de octubre de 2005, SEC(2005) 1327.

consecuencias inmediatas de las catástrofes.

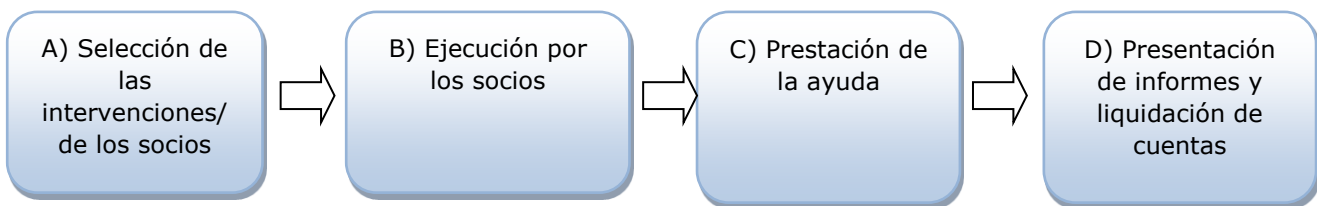
La ayuda humanitaria y la protección civil se aportan en contextos difíciles caracterizados por la imprevisibilidad, la inestabilidad, la inseguridad y el trabajoso acceso a los afectados, por lo que el éxito de las operaciones es un auténtico reto.

4. Detección del riesgo de fraude

Los principales riesgos inherentes al entorno en el que ECHO interviene son los siguientes:

- La actividad de ayuda humanitaria y protección civil se desenvuelve en entornos difíciles caracterizados por la imprevisibilidad, la inestabilidad, la inseguridad y el acceso trabajoso a los afectados, lo que puede dar lugar a situaciones donde la eficacia de los controles sobre el terreno se vea comprometida.
- Los socios humanitarios de ECHO recurren de forma regular, para la ejecución de las operaciones, a socios locales. Se trata de organizaciones cuyas capacidades administrativas son más limitadas y sus sistemas de control interno menos sólidos. La falta de una supervisión adecuada por parte de los socios de ECHO puede generar un mayor riesgo de fraude.
- El incumplimiento de las disposiciones financieras y de los AMFA y los AMC ⁸ en materia de costes subvencionables debido a errores fortuitos o deliberados.
- La excesiva dependencia de los socios respecto de la financiación de la UE, que puede aumentar el riesgo de sobrefacturación de costes.
- El riesgo de que se vea empañada la reputación como consecuencia de errores - incluso de importancia desdeñable o con incidencia financiera nula- con la consiguiente incidencia en el cumplimiento del mandato de ECHO.

El diagrama que figura a continuación ilustra las cuatro etapas de la cadena de valor de las operaciones de ECHO que son más vulnerables ante el fraude.



Los riesgos detectados en cada una de esas fases son los siguientes:

A) Selección de las intervenciones/de los socios (por ejemplo, declaraciones o documentos falsos relativos a la capacidad operativa y financiera, el estatuto jurídico, los consorcios; colusión con los miembros de la autoridad contratante, sobornos, filtraciones de información, irregularidades en la preparación de la convocatoria, selección y adjudicación; licitaciones colusorias: licitadores, ofertas y precios).

B) Ejecución por los socios (contratación irregular de mercancías en el contexto de la operación; ejecución irregular/parcial/inexistente de la operación; doble financiación de las operaciones; malversación de activos (incluidos los financieros)

C) Prestación de la ayuda (por ejemplo: el desvío de la ayuda, también conocido como «extorsión de fondos de ayuda», se produce cuando la ayuda no llega a sus beneficiarios previstos, sino que es absorbida de forma ilegítima por otros. Aunque el efecto es idéntico desde el punto de vista del beneficiario, el desvío no es igual que el despilfarro de los fondos o la ejecución ineficaz de las operaciones por parte de los socios).

⁸ Acuerdos Marco de Colaboración con ONG, Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Comité Internacional de la Cruz Roja y Organización Internacional para las Migraciones (AMC)/ Acuerdo Marco Financiero y Administrativo con los organismos de las Naciones Unidas (AMFA).

D) Presentación de informes y liquidación de cuentas (por ejemplo, sobrefacturación de costes mediante facturas falsas, costes de personal, presentación de solicitudes por duplicado; gastos no subvencionables: inexistencia de justificantes y presentación de documentos, informes y declaraciones falsos).

En cumplimiento de su **mandato relativo a la protección civil**, ECHO recurre a la contratación pública y a la concesión de subvenciones para llevar a cabo sus actividades. Esas operaciones entrañan toda una serie de riesgos de fraude que en gran medida coinciden con los descritos en relación con las operaciones de ayuda humanitaria.

Igual sucede con los procedimientos de contratación pública y concesión de subvenciones emprendidos en el marco de las demás actividades (voluntarios de ayuda de la UE, actividades de apoyo, etc.).

Una de las características esenciales de ECHO es su **red mundial de oficinas locales** que le permite desempeñar su cometido de forma eficaz y eficiente. Esa red se compone de 44⁹ oficinas (incluidas las de enlace y las antenas) en las que trabajan 474 personas (153 expertos en comisión de servicios y 321 empleados locales)¹⁰. La gestión de las oficinas locales y del personal, incluidos los controles *ex ante* y *ex post* de los gastos de las oficinas, está centralizada en ECHO. Las operaciones financieras se ejecutan a través de las cuentas de anticipos¹¹ gestionadas por las Delegaciones de la UE, las cuentas bancarias locales y la liquidez de caja chica, sin perjuicio de lo establecido en el Reglamento Financiero. El uso de cuentas bancarias locales y la gestión de la liquidez de caja en las oficinas locales, a cargo de personal no estatutario, implican riesgos específicos de fraude e irregularidades como los siguientes:

- licitaciones colusivas para los contratos locales: licitadores, ofertas y precios (E1);
- malversación de activos financieros (E2).

Además, la prestación de ayuda humanitaria puede requerir el **recurso a la gestión a distancia** como método operativo de intervención de emergencia en aquellas situaciones en las que el acceso de la ayuda humanitaria a las poblaciones afectadas por las catástrofes se vea limitado. En tales casos, este método de gestión implica la transferencia de responsabilidades operativas del personal expatriado a los trabajadores nacionales y locales o a los socios externos.

Desde el punto de vista del control, esta situación afecta a la aplicación de la arquitectura de control, habida cuenta de que las restricciones de acceso imposibilitan determinadas comprobaciones, con el consiguiente aumento del riesgo de fraude y de irregularidades en tales operaciones (desvío de la ayuda, ejecución irregular de las acciones, etc.).

El riesgo de **fraude interno**, a saber, el fraude y las irregularidades cometidos por el personal de ECHO en el marco de la ejecución de sus tareas, se regula y gestiona con arreglo a las disposiciones generales aplicables a todo el personal de la CE (es decir, el Estatuto de los Funcionarios, etc.). Si llega al conocimiento de los socios que se están materializando riesgos que afectan a intervenciones financiadas por ECHO, su deber es notificarle inmediatamente esa circunstancia para reducir al mínimo todo menoscabo de su reputación y todo posible perjuicio financiero.

5. Controles anti-fraude existentes

⁹ Mayo de 2014

¹⁰ Mayo de 2014

¹¹ Artículo 70 del Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de la Unión Europea

La existencia de un entorno de control propicio incrementa la eficacia de la aplicación de los controles. El conjunto de valores éticos de la Comisión y su Estatuto de los Funcionarios recogen los principios básicos del comportamiento que se espera del personal en lo que se refiere al conflicto de intereses, la denuncia de irregularidades y la actuación ante todo indicio de fraude e irregularidad.

ECHO ha adoptado una política de tolerancia cero con el fraude y aplica una serie de controles destinados a evitar el riesgo de fraude y a detectar y corregir eficazmente tanto los fraudes potenciales como los confirmados. Este conjunto de controles está integrado en la arquitectura de control de la DG ECHO.

Los principios considerados por ECHO a la hora de diseñar sus controles son los siguientes: reactividad, proporcionalidad y rentabilidad.

Para cada fase y/o actividad se ha elaborado una lista de controles y de riesgos. Por ejemplo:

- en el apartado «evaluación y selección de los socios», se aplican medidas preventivas a fin de evitar declaraciones falsas en lo relativo a la capacidad operativa y financiera, etc.;
- en el control de la ejecución de los proyectos, se aplican medidas preventivas y de detección para atajar los riesgos de doble financiación, contratación irregular, malversación de activos y desvío de la ayuda;
- en la validación *ex ante* y el control *ex post* de los gastos efectuados por las oficinas de ECHO, junto a las medidas preventivas y de detección se aplican también medidas correctoras para hacer frente a los riesgos de licitaciones colusorias o de malversación de activos financieros.

Por lo que respecta al **recurso a la gestión a distancia**, el Director General ha emitido una nota de instrucción¹² que indica el enfoque de ECHO que debe aplicarse a ese respecto y ofrece directrices al personal y los socios de ECHO sobre la tramitación a distancia de las solicitudes de financiación.

Conforme a esta nota, «**ECHO no financia acciones mediante gestión a distancia sino en circunstancias muy excepcionales.** (...)» Esas circunstancias se describen junto con los criterios específicos que deben cumplirse para la aprobación de la financiación. Dichos criterios incluyen el **uso de actividades de seguimiento alternativas** para contrarrestar la falta de aplicación de algunos de los controles descritos anteriormente y, con ello, reducir el riesgo de fraude e irregularidades.

Cuando se detecta algún tipo de fraude y/o irregularidad, se aplica un conjunto de **medidas correctoras** cuyo contenido se determina de forma individual teniendo en cuenta las normas aplicables, el principio de proporcionalidad, la existencia de una investigación de la OLAF en curso y las conclusiones de esas investigaciones. Por ejemplo:

- Cesación de la acción o participación en la acción (en el caso de los consorcios).
- Recuperación de los fondos, que puede implicar recuperaciones forzosas e indemnizaciones.
- Suspensión de toda nueva participación mediante la rescisión de los acuerdos de colaboración (AMC/AMFA).
- Registro de las personas jurídicas en el sistema de alerta temprana de la UE.
- Información a la OLAF de la detección de presuntos fraudes e irregularidades.

¹² Nota de instrucción sobre la gestión a distancia. ARES(2013)168580 – 8/2/2013

6. Estrategia

Los principios de la estrategia de lucha contra el fraude de ECHO se basan en la ética, el aumento de la transparencia, la prevención y detección del fraude, la eficacia del seguimiento, la aplicación de medidas correctoras y la buena cooperación con la OLAF, otras DG y organismos externos.

Teniendo en cuenta los procesos de detección del riesgo de fraude, la arquitectura de control actual y los procedimientos establecidos, ECHO ha decidido concentrar sus esfuerzos en alcanzar los siguientes objetivos estratégicos:

Objetivo 1: Aumento de la ética, la integridad y la concienciación

Se ha implantado ya un conjunto de medidas encaminadas a lograr este objetivo; se trata ahora de completarlas con disposiciones adicionales que propicien la concienciación acerca del fraude y las irregularidades y del deber que supone para todo el personal desempeñar un papel activo en la prevención y detección del fraude, para lo que se fomentará el papel facilitador de los gestores.

Objetivo 2: Fomento de la cooperación con los socios

Los socios de ECHO desempeñan un papel fundamental en la lucha contra el fraude. En un espíritu de la colaboración y como salvaguardia de los intereses financieros y operativos de la UE, ECHO ha implantado un conjunto de controles (evaluación y auditorías/comprobaciones) que propician una continua mejora de los controles internos de los socios (desde 2006, la unidad C/2 de Auditoría Externa de ECHO recomienda a todos los socios que elaboren estrategias de prevención y detección del fraude) y de su capacidad de lucha contra el riesgo de fraude. Por otra parte, el profundo conocimiento de las situaciones locales y las competencias operativas acumulados gracias a la experiencia de los socios son de vital importancia para la prevención y la detección del fraude.

Objetivo 3: Refuerzo de los controles basados en el riesgo

La arquitectura de control vigente incluye controles basados en el riesgo; por ejemplo, la estrategia de auditoría *ex post* tiene en cuenta el perfil de riesgo de cada uno de los socios a la hora de determinar la planificación de la auditoría y el tamaño de la muestra de la transacción.

Objetivo 4: Gestión del riesgo de desvío de la ayuda

Además de los daños operativos que acarrea, que hacen peligrar vidas y ocasionan la pérdida de fondos públicos, el desvío de la ayuda puede tener graves consecuencias políticas para ECHO y la Unión Europea. Tal sucede cuando son grupos terroristas los que desvían la ayuda, con repercusiones políticas altamente negativas.

El riesgo de desvío de la ayuda requiere la participación de los socios de ECHO y de la OLAF en un intercambio de pareceres y mejores prácticas.

De forma paralela, ECHO promoverá el uso de métodos de ejecución y control innovadores como teledetección, datos biométricos, transferencia de dinero a través de teléfonos móviles, etc.

Objetivo 5: Orientación y formación

Elaboración de nuevas directrices sobre cuestiones concretas pertinentes y desarrollo de la oferta de formación sobre aspectos generales y específicos relacionados con el fraude, con miras al desarrollo de capacidades y la concienciación del personal y los socios de ECHO.

7. Conclusión

El éxito de la estrategia de lucha contra el fraude se basa principalmente en la concienciación y la participación activa de todo el personal –en la sede central y sobre el terreno- y en la cooperación de los socios, los donantes y otras partes interesadas. ECHO promueve por lo tanto la aplicación de medidas de lucha contra el fraude por parte de sus socios y el intercambio proactivo de información en la materia, especialmente cuando se detecten fraudes e irregularidades, información que versará también sobre las medidas de seguimiento adoptadas. La tolerancia cero contra el fraude y el consiguiente seguimiento de los casos detectados son esenciales para que la estrategia de lucha contra el fraude sea eficaz y logre contener los riesgos para los fondos y la reputación.